

Date de dépôt: 1^{er} février 2006

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 133 «Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse»

- | | |
|---|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 18 novembre 2005 |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 18 février 2006 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 18 août 2006 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 18 mai 2007 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 18 mai 2008 |

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par un arrêté du 9 novembre 2005, publié dans la feuille d'avis officielle du 16 novembre 2005. De cette date courent une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au débat de préconsultation, qui doit intervenir dans un délai de trois mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119A de la loi portant règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 1985 (B 1 01). En l'espèce, ce délai parviendra à échéance le 16 février 2006, si bien que le Grand Conseil devra traiter cet objet au plus tard le premier jour de sa session des 16 et 17 février 2006. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat vous soumet le présent rapport.

A. VALIDITÉ DE L'INITIATIVE

1. Recevabilité formelle

1.1. Unité de la matière

L'exigence d'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté, au sens de l'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale. Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises¹. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote². Ce principe est rappelé à l'article 66, alinéa 2 de la Constitution genevoise (ci-après Cst-GE).

En l'occurrence, l'objectif principal visé par l'IN 133 consiste à affecter le tiers des actifs de la Banque nationale suisse (ci-après BNS) versés au Canton de Genève, ainsi que la moitié des dividendes reçus par le canton, au

¹ ATF 131 I 126 cons. 5.2; 130 I 185; 129 I 366 cons. 2, très complet au sujet des règles régissant l'unité de la matière.

² ATF 130 I 185 cons. 3 et 129 I 381 cons. 2.1, avec références.

logement social pérenne (achat de terrains, construction et assainissement de logements), et à créer une fondation de droit public destinée à mettre en œuvre cette proposition.

Il apparaît clairement que le versement d'actifs de la BNS au canton vise en fait principalement les sommes issues de la cession aux cantons des actifs provenant de l'or excédentaire, cession décidée par le Conseil fédéral. En effet, la législation fédérale relative à la banque nationale ne prévoit aucun versement régulier de ce type aux cantons, si bien que seules des cessions d'actifs ponctuelles, telles que celle décidée par le Conseil fédéral, pourraient à l'avenir être visées par le texte de l'IN 133; aucune nouvelle cession de ce genre n'est toutefois envisagée à l'heure actuelle. Le titre de l'initiative part du reste de l'idée générale d'une ressource ponctuelle, puisqu'il y est question d'un financement de la politique sociale du logement *«par l'or de la Banque nationale suisse»*.

Malgré ce contexte, l'al. 1 de l'art. 160F Cst-GE prévu par l'initiative projetée d'affecter au but précité non seulement des produits d'actifs de la BNS, mais également les dividendes annuels versés au canton. Ces dividendes sont prévus par l'art. 31 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse³. Selon l'art. 31 al. 1 LBN, *«sur le bénéfice porté au bilan, un dividende représentant au maximum 6% du capital-actions est versé»*. L'al. 2 prévoit quant à lui une participation des cantons à la part du bénéfice qui dépasse le dividende⁴.

On doit ainsi constater qu'il n'existe pas de lien direct entre les dividendes reçus chaque année – en cas de bénéfice – et *«l'or de la BNS»*. Si l'on s'en tient toutefois au contenu du texte de l'initiative, qui parle de manière générale de ressources financières provenant de la Banque nationale suisse, on peut admettre une unité de but dans la proposition, puisque celle-ci consiste à affecter à un but particulier des ressources certes différentes dans leur nature et leur périodicité, mais possédant la même origine, à savoir la Banque nationale. Il est en effet généralement reconnu qu'une initiative respecte l'unité de la matière lorsqu'elle désigne un objectif, en indiquant les mesures propres à en financer la réalisation; la seule différence entre un tel cas et l'IN 133 est qu'une politique de logement social existe déjà à Genève, l'initiative insistant sur une augmentation du financement de cette politique par le biais de revenus déterminés.

³ RS 951.11; LBN.

⁴ La répartition exacte est prévue par l'ordonnance du 7 décembre 1992 sur la répartition des parts des cantons au bénéfice porté au bilan de la Banque nationale suisse (RS 951.181).

On peut dès lors admettre que l'IN 133 respecte le principe de l'unité de la matière.

1.2 Unité de la forme

En vertu de l'article 66 al. 1 Cst-GE, le Grand Conseil déclare nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme.

Les initiants doivent ainsi choisir la voie de l'initiative non formulée ou de l'initiative rédigée de toutes pièces, mais ne peuvent mélanger ces deux types d'initiatives.

En l'espèce, l'initiative se présente comme une initiative entièrement rédigée. Il apparaît dès lors que l'initiative respecte le principe d'unité de la forme.

1.3 Unité du genre

Le principe de l'unité du genre, ou unité de rang, est posé par l'article 66, alinéa 1 de la Constitution genevoise, et veut que l'initiative soit de rang législatif ou constitutionnel, mais ne mélange pas ces deux échelons normatifs. Selon le Tribunal fédéral, cette règle découle du principe de la liberté de vote: le citoyen doit en effet savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative, et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions⁵.

L'IN 133 vise à insérer deux dispositions nouvelles dans la Constitution genevoise, et satisfait dès lors à l'exigence de l'unité de la forme en tant qu'initiative constitutionnelle.

2. Recevabilité matérielle

2.1 Conformité au droit supérieur

2.1.1 Principes

A teneur de l'art. 66 al. 3 Cst-GE, le Grand Conseil déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides; à défaut, il déclare l'initiative nulle.

Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques, tels que dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de

⁵ ATF 130 I 185 cons. 2.1, avec références.

contraire au droit supérieur, qu'il soit international, fédéral ou intercantonal⁶. Cette règle découle notamment du principe de la primauté du droit fédéral prévue à l'art. 49 Cst. En outre, lorsque, comme c'est le cas ici, l'initiative est de rang législatif, elle doit encore respecter la constitution cantonale, qui lui est supérieure.

Toujours selon la jurisprudence, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité⁷.

De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que des déclarations des initiants peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui d'une part correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable, et d'autre part apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal⁸.

2.1.2 Répartition des compétences

En matière de politique du logement, les cantons sont en principe compétents, dès lors qu'aucune disposition de la Constitution fédérale n'attribue de compétence générale à la Confédération dans ce domaine. Les cantons sont uniquement limités par les prescriptions spécifiques de la législation fédérale: ainsi, la construction de logements sociaux ne peut se faire que moyennant le respect du droit fédéral, notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire et du respect de l'environnement.

S'agissant des ressources provenant de la BNS, elles sont elles-mêmes prévues par le droit fédéral, ou, pour la cession aux cantons des actifs libres,

⁶ Pour des cas d'application récents, voir les ATF 130 I 134 (initiative cantonale appenzelloise «pour 12 dimanches sans voitures») et 1P.383/2004 du 23 décembre 2004 (initiative cantonale vaudoise «pour une caisse vaudoise d'assurance maladie de base»).

⁷ ATF 128 I 190 cons. 4; 125 I 227 cons. 4a.

⁸ ATF 129 I 392 cons. 2.2 (traduction libre).

par des décisions des autorités fédérales. Quant à l'affectation des ressources dévolues aux cantons, c'est logiquement à ceux-ci d'en décider, en vertu de l'autonomie financière qui leur est précisément accordée par la Constitution fédérale.

On doit dès lors admettre que l'IN 133 respecte la répartition des compétences entre canton et Confédération.

2.1.3 *Rétroactivité de l'initiative*

L'IN 133 entend introduire des dispositions transitoires dans la constitution genevoise. Selon l'art. 182 al. 2 de l'initiative, *«dans l'attente de leur affectation en vertu de l'article 160F, les actifs et les dividendes versés par la Banque Nationale Suisse au canton de Genève sont mis en compte dès la date de la publication, dans la Feuille d'avis officielle, du lancement ou, à défaut, dès la date du dépôt de l'initiative, qui est à l'origine de l'article 160F. Ces fonds ne peuvent pas être utilisés autrement que pour les besoins de trésorerie de l'Etat jusqu'à l'entrée en vigueur de cet article. La fondation est, en outre, mise au bénéfice d'une créance à concurrence du montant qui lui est dû en vertu de l'article 160F. Cet article s'applique avec effet immédiat dès son entrée en vigueur, si nécessaire en dérogation à la législation existante»*.

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette disposition ne consacre pas une rétroactivité proprement dite⁹, car en termes comptables (ou non monétaires), l'affectation souhaitée peut s'effectuer en comptabilisant une dette. Il faut toutefois constater que cette solution revient moins, comme demandé par l'initiative, à utiliser les ressources financières de la BNS qu'à prévoir un accroissement déterminé des dépenses liées au logement social.

Malgré cette réserve, l'initiative peut être considérée comme conforme au droit supérieur.

2.2. *Exécutabilité*

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne se justifie toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable: une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient

⁹ Laquelle est en principe prohibée par le droit constitutionnel fédéral, ATF 2A.228/2005 du 23 novembre 2005 en la cause *Einwohnergemeinde der Stadt Bern*, cons. 2.3.

d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative¹⁰.

S'agissant de l'IN 133, la mise en œuvre de l'art. 182 al. 2 pose un problème d'exécutabilité, dans la mesure où cette disposition prévoit (3^e phrase) de mettre au bénéfice d'une créance une fondation qui n'existe pas encore.

Une interprétation conforme à la constitution de cette exigence s'avère toutefois possible, dès lors que rien n'empêche de mettre au bénéfice de cette créance ladite fondation dès le début de son existence juridique. Une telle manière de procéder, si elle ne correspond pas entièrement au texte de l'initiative, respecte néanmoins complètement les objectifs des initiants.

Dans cette mesure, l'IN 133 peut également être déclarée exécutable, et remplit dès lors les différentes conditions de validité des initiatives populaires.

B. PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'INITIATIVE

L'initiative populaire cantonale intitulée «Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque nationale» vise principalement à ce que le tiers des actifs provenant de la vente de l'or de la banque nationale suisse (ci-après BNS) ainsi que le 50% des dividendes annuels versés au canton par la BNS soient affectés au financement d'une politique sociale du logement à Genève.

Il s'agit de définir initialement à quels actifs libres de la BNS se réfèrent les initiants, puis rappeler, ces montants ayant déjà été, pour partie, versés au canton, l'affectation qui en a été faite ainsi que la méthode de comptabilisation choisie, enfin de se prononcer sur l'opportunité d'attribuer les montants définis par l'IN 133 à la construction ou à l'amélioration de logements à loyer modéré.

1. Les actifs libres de la Banque nationale

L'initiative ne porte pas uniquement sur la redistribution du bénéfice extraordinaire issue de la cession des actifs libres de la BNS, mais également sur la part des bénéfices annuels versés au canton de Genève, montants inscrits annuellement au budget de fonctionnement de l'Etat. Pour 2005, cela concerne **539,8 millions** de francs de bénéfice extraordinaire auxquels

¹⁰ ATF 128 I 190 cons. 5, avec références.

s'ajoutent les **72 millions** de francs représentant la part cantonale au bénéfice de la BNS.

2. L'affectation de ces montants et leur comptabilisation

2.1 Actifs libres de la BNS

En ce qui concerne le bénéfice extraordinaire, le Conseil d'Etat, en date du 27 avril 2005, sous la forme d'un arrêté, a décidé de son affectation. Cet arrêté stipule que les montants qui seront versés par le département fédéral des finances au canton de Genève seront affectés intégralement à la réduction de la dette du canton.

En ce qui concerne l'enregistrement de la part cantonale aux actifs libres de la BNS, la méthode de comptabilisation choisie par notre canton a été celle qui a été retenue par la majorité des cantons; elle consiste à identifier dans le budget de fonctionnement cette opération ponctuelle par une recette extraordinaire. Cependant dans le cadre du bouclage des comptes 2005, le Conseil d'Etat utilisera cette occasion pour résorber en partie les amortissements à rattraper figurant au découvert du bilan (le montant total de ceux-ci inscrit au bouclage des comptes 2004 se montant à 732 139 189 F). Pour rappel, cette réduction des amortissements a été opérée dès l'année 1992 pour prendre fin en 1998. L'inspection cantonale des finances a toujours considéré que ce montant était un actif sans valeur et qu'une opération comptable devait venir régler cet état de fait (la recommandation de l'inspection cantonale des finances figure à la page 53 du rapport départemental «Finances» n° 05-12 concernant les comptes 2004 ainsi que dans les rapports précédents).

Dès lors, si l'initiative était acceptée en votation populaire, «*l'or de la BNS*» valablement affecté à la réduction de la dette, le Conseil d'Etat se verrait contraint d'engager une dépense nouvelle d'un montant équivalent au tiers de la part cantonale aux actifs libres de la BNS, soit 179 millions environ. Ce montant, représentant le capital initial de dotation de la fondation à créer, constituerait une dépense d'investissement. Cette opération financière viendrait, bien évidemment, péjorer d'autant le compte de financement de l'Etat de Genève.

2.2 Part du canton au bénéfice de la BNS

Un montant, de l'ordre de 72 millions pour 2005, est inscrit chaque année au budget du canton de Genève. Ce montant est actuellement considéré comme un revenu courant de l'Etat de Genève. Son affectation partielle

(50%) à la fondation à créer, viendrait alourdir le résultat du compte de financement de l'Etat de Genève pour toutes les années concernées (et non uniquement pour l'exercice 2005), et ce jusqu'à ce que les conditions fixées dans l'initiative soient remplies. Il y a lieu de noter que ce revenu annuel, selon les prévisions transmises par la Confédération aux cantons, subira une diminution conséquente pour les années à venir, en raison notamment de la cession d'une grande partie des actifs libres aux cantons (impact dès l'exercice 2006).

C. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat, qui a décidé d'affecter les actifs libres de la BNS au remboursement de la dette, ne soutient pas l'affectation de ces fonds à la politique du logement. Tout d'abord parce que le remboursement de la dette réduit, de manière durable, les montants consacrés au service de la dette. Ensuite, si la politique du logement est l'objet de toute l'attention du Conseil d'Etat, ainsi que les développements qui suivent le montrent, elle ne mérite pour autant pas davantage un tel effort financier que d'autres politiques publiques (santé, chômage, sécurité, formation et, d'une manière plus générale, innovation, etc.).

Cela étant, le Conseil d'Etat partage néanmoins les préoccupations des initiants et considère la pénurie de logements locatifs à loyer modéré comme un des problèmes importants de notre canton. Il rappelle, à cet égard, que des efforts importants sont consentis à l'heure actuelle dans ce domaine. Ceux-ci apparaissent notamment dans le compte d'Etat 2004 :

Office cantonal du logement

Charges de fonctionnement	77 539 732,70 F
Revenus de fonctionnement	18 907 737,85 F
Effort net (fonctionnement)	58 631 994,85 F
Dépenses d'investissement ¹⁾	11 024 000,00 F
Recettes d'investissement	830 024,70 F
Effort net (investissement)	10 193 175,30 F
Effort global annuel (fonct. + invest.)	68 825 970,15 F

¹⁾ Il s'agit là de versement à des fondations (fondations immobilières de droits publics et fondations de promotion logement bon marché et habitat coopératif)

A ceux-là, il y a lieu d'ajouter les engagements «hors bilan» 2004, au titre de garanties par l'Etat des prêts hypothécaires (en vertu de la loi générale sur le logement - I 4 05, art. 45), ou de «divers cautionnement», ce pour une valeur totale de 219 166 390 F.

Le Conseil d'Etat recommande néanmoins le refus de l'IN 133. Il est ouvert à l'idée d'un contre-projet, pour autant toutefois que ledit contre-projet s'inscrive dans les travaux en cours sur la politique du logement.

La position du Conseil d'Etat s'inscrit dans le contexte entourant la politique du logement à l'aube de la nouvelle législature 2005 – 2009 (ci-après : le contexte politique). Elle est également déterminée par la forme de l'IN 133, soit celle d'une initiative constitutionnelle (ci-après : le problème posé par la forme de l'initiative).

1. Le contexte politique

Ce contexte est marqué par trois éléments de base. En premier lieu, la pénurie de logements est très forte. Au 30 juin 2005, le taux de vacance, en légère hausse par rapport à l'année précédente, était de 0,19 %, soit un taux nettement inférieur au taux de vacance indiquant un marché équilibré de 2 %¹¹. Le seul moyen de sortir de cette pénurie est de construire davantage de logements.

Deuxièmement, la politique sociale du logement est à un tournant. Il est communément admis que le système HLM, fondé sur la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL), n'est plus adapté à la situation actuelle. Ce système, qui date de la fin des années 1950, est fondé sur une augmentation régulière des revenus permettant aux locataires d'absorber les hausses de loyer régulières qui interviennent pendant les années de contrôle étatique des loyers. Or, cette époque est révolue. Par ailleurs, pour des raisons économiques et commerciales qu'il n'y a pas lieu de détailler ici, les investisseurs marquent un désintérêt croissant pour le "produit" HLM genevois. C'est ainsi que le nombre de logements HLM a diminué d'environ 50 % en 10 ans. Enfin, les subventions à fonds perdus versés par l'Etat pendant 20 à 25 ans ne correspondent plus au principe d'utilisation parcimonieuse des deniers publics qu'il est plus que jamais nécessaire de respecter.

¹¹ Sur le plan fédéral, l'on considère que le marché est équilibré lorsque le taux de vacance atteint 1,5 %.

Pour répondre à cette évolution, plusieurs projets de loi ont été étudiés par le Grand Conseil pendant la législature 2001 - 2005. Un premier projet de loi (PL 9108), déposé par les partis de l'Entente en octobre 2003, a pour but de mettre un terme à la pratique dite des « 2/3 - 1/3 » en transférant aux communes la compétence de définir, dans certaines limites, le type de logements à construire sur leur territoire (locatif ou PPE). Ce projet a également pour objectif d'associer davantage les communes à leur développement. Il a été accepté par la commission du logement du Grand Conseil, dont le rapport a été transmis au Grand Conseil. A la demande du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a ajourné son traitement.

Il en est de même du projet de loi 9431 déposé par les Verts en novembre 2004. Tel qu'adopté en commission du logement, ce projet de loi ouvre un crédit d'investissement de 20 millions pour permettre à l'Etat d'aider certaines institutions, telles que des fondations de droit public, à acheter des immeubles appartenant à la Fondation de valorisation de la Banque cantonale de Genève pour les affecter au logement d'utilité publique. On voit que le but ici poursuivi est proche de celui des auteurs de l'IN 133.

De son côté, le projet de loi 9413 sur les logements économiques pérennes a été déposé en octobre 2004 par le Conseil d'Etat. Il propose la suppression de la catégorie de logements HLM et la création d'un « socle » de logements d'utilité publique correspondant à 20 % du parc de logements à louer du canton. Au jour du dépôt du présent rapport, le projet de loi 9413 est à l'étude de la commission du logement du Grand Conseil. Le principe du « socle » de logements d'utilité publique semble recueillir un certain consensus.

Pour être complet, il convient encore de mentionner le projet de loi 9170 déposé en février 2004 par le parti démocrate-chrétien, qui vise à étendre le système d'allocations personnalisées au logement. Ce projet n'a pas encore fait l'objet d'un examen sérieux en commission du logement.

Le troisième élément de base du contexte actuel, aussi étonnant que cela puisse paraître en période de pénurie de logement aigue, c'est le relatif calme qui règne sur le front politique dans ce domaine. Le moment est ainsi propice à une réflexion sereine et constructive entre toutes les forces politiques et sociales intéressées à la question du logement.

L'un des objectifs majeurs du Conseil d'Etat est l'augmentation de nombre de logements construits. Pour y parvenir, plusieurs conditions doivent être remplies. Outre la mise à disposition de davantage de terrains constructibles et la simplification des procédures, il est nécessaire que la politique du logement soit clairement définie, d'une part, et qu'elle fasse l'objet d'un

certain consensus politique, d'autre part. Ce n'est que dans ces conditions que l'on attirera à Genève des nouveaux investisseurs désireux de construire des logements en grand nombre.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat, dans le droit fil des nombreuses et riches réflexions menées pendant la précédente législature sur les quatre projets de loi mentionnés ci-dessus, entend mener rapidement un processus de concertation. Il s'agit de parvenir à un consensus sur une nouvelle politique du logement. C'est à cette condition que l'on pourra « sortir du HLM » et s'atteler à la production de davantage de logements sans que la politique de production de logements d'utilité publique soit un frein. Au contraire, le Conseil d'Etat souhaite que le futur système soit un facteur d'encouragement à la construction, ainsi que c'était le cas des lois Dupont à l'origine du système HLM à la fin des années 1950.

Dans une première phase, le Conseil d'Etat entend définir le cadre général de la future politique avec l'ensemble des partenaires concernés. Pour cela, des réponses devront être apportées aux questions suivantes notamment :

- Quel est le public cible de l'effort financier des collectivités publiques pour le logement ?
- Quels moyens l'Etat souhaite-t-il consacrer à cette politique ?
- Quel doit être le rôle des communes dans cette effort ?
- Quel rôle les fondations immobilières de droit public et la Fondation pour la promotion du logement bon marché et du logement coopératif (FPLC) doivent-elles jouer ?

Dans un second temps, les principes de la nouvelle politique du logement devront être définis. De manière générale, le Conseil d'Etat entend faire reposer cette politique sur deux piliers.

Le premier d'entre eux est le remplacement de l'aide à l'exploitation telle que pratiquée dans le HLM, soit le versement de subventions à fonds perdus, par la création d'un parc de logements d'utilité publique en mains essentiellement publiques. L'on retrouve là le principe de « socle » énoncé dans le projet de loi 9413 du Conseil d'Etat. Cet objectif, qui reste à quantifier, sera atteint principalement par l'accroissement de l'effort d'acquisition d'immeubles de logements dont les loyers sont encore modestes. De manière à éviter les « ghettos », ces immeubles devront être localisés dans toutes les régions du canton. Ces immeubles seront destinés, au gré du tournus des locataires, aux citoyens qui en ont réellement besoin.

Le second pilier de cette politique est un assouplissement des pratiques dans la zone de développement. En d'autres termes, les investisseurs devront

être plus libres de construire le type d'immeubles de logement qui leur paraissent répondre à la demande.

Autour de ces deux piliers, une large panoplie de moyens reste à disposition pour permettre à chacun, dans les limites des objectifs et des moyens préalablement définis, de se loger à des conditions acceptables. Parmi ces moyens figurent en bonne place les allocations personnalisées et les coopératives d'habitation.

Ce qui précède montre que l'IN 133, si elle identifie un réel problème, apporte des solutions partielles et par trop caricaturales.

Le Conseil d'Etat privilégie l'instauration d'un véritable dialogue destiné à parvenir à dépolitiser durablement la question du logement social. Il n'est pas exclu qu'à l'issue de ce processus, la nouvelle politique du logement puisse faire l'objet d'un contre-projet à l'IN 133. Ce serait le souhait du Conseil d'Etat.

2. Le problème posé par la forme de l'IN 133

Ce souhait trouve néanmoins ses limites dans la forme de l'IN 133.

Selon l'article 67 Cst-GE, si le Grand Conseil refuse une initiative, « *il peut lui opposer un contreprojet de même genre et de même forme* ». Ainsi, un éventuel contre-projet à l'IN 133 devrait prendre la forme d'une modification constitutionnelle. Or, en l'état de la situation, les discussions de la commission du logement du Grand Conseil se déroulent essentiellement sur la base de divers projets de loi.

De plus, la Constitution genevoise comporte déjà une disposition très complète sur le droit au logement, l'article 10A, qui a la teneur suivante :

Art. 10A Droit au logement

¹ *Le droit au logement est garanti.*

² *L'Etat et les communes encouragent par des mesures appropriées la réalisation de logements – en location ou en propriété – répondant aux besoins reconnus de la population.*

³ *A cette fin, dans les limites du droit fédéral, ils mènent une politique sociale du logement, notamment par :*

- a) la lutte contre la spéculation foncière;*
- b) la construction et le subventionnement de logements avec priorité aux habitations à bas loyers;*
- c) une politique active d'acquisition de terrains;*

- d) *l'octroi de droits de superficie à des organes désireux de construire des logements sociaux et ne poursuivant pas de but lucratif;*
- e) *l'encouragement à la recherche de solutions économiques de construction;*
- f) *des mesures propres à la remise sur le marché des logements laissés vides dans un but spéculatif;*
- g) *des mesures propres à éviter que des personnes soient sans logement, notamment en cas d'évacuation forcée;*
- h) *une politique active de concertation en cas de conflit en matière de logement.*

L'on pourrait certes compléter cette disposition, mais un éventuel complément devrait exprimer globalement les termes de la nouvelle politique du logement.

3. Conclusion

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat, bien que conscient de la nécessité de consacrer des moyens financiers à la politique du logement, recommande le rejet de l'IN 133. Il n'entend pour l'heure pas exclure la formulation d'un contre-projet. Toutefois, la concrétisation de cette faculté dépendra du déroulement des discussions décrites ci-dessus.

Il souhaite en réalité qu'un consensus sur ce thème traditionnellement conflictuel à Genève se dégage rapidement, soit avant que le traitement de l'IN 133 soit terminé.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à constater que l'initiative 133 est recevable, et à refuser sa prise en considération tout en laissant ouverte l'option d'un contre-projet éventuel.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Pierre-François Unger

Annexe : texte de l'initiative

Initiative populaire

«Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse»

Les soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application de l'article 65A de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative de révision partielle de la constitution genevoise, ayant la teneur suivante:

Article unique

La constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est modifiée comme suit:

Titre X E Affectation des ressources financières provenant de la Banque Nationale Suisse (nouveau)

Art. 160 F Financement de logements pérennes à loyers modérés (nouveau)

¹ Le tiers de tout actif libre de la Banque Nationale Suisse (ci-après: Banque Nationale) provenant notamment de la vente de l'or excédentaire versé au canton de Genève est affecté à la construction, à la mise à disposition de la population et à l'amélioration de logements à loyers modérés dont la pérennité doit être garantie (logements à caractère pérenne). Le 50% des dividendes annuels versés au canton par la Banque Nationale est également affecté aux mêmes buts, aussi longtemps que le parc immobilier à loyers modérés à caractère pérenne n'atteint pas 25% du parc immobilier locatif genevois, mais au minimum 50 000 logements. Le Grand Conseil décide si le solde des actifs et dividendes est affecté à la fondation ou à d'autres buts.

² En application de l'alinéa 1, les ressources financières provenant de la Banque Nationale sont utilisées :

- a) à la mise en œuvre d'une politique active d'acquisition de terrains destinés à la construction de logements locatifs à loyers modérés à caractère pérenne;
- b) à la construction ou l'achat d'immeubles de logements en vue de réaliser des logements locatifs à loyers modérés à caractère pérenne;
- c) à la construction ou l'achat d'immeubles de logements par des institutions de droit public ou sans but lucratif et des sociétés coopératives d'habitation, en vue de réaliser des logements locatifs à loyers modérés à caractère pérenne;
- d) au financement des terrains et immeubles acquis par l'exercice du droit cantonal de préemption, tout particulièrement lorsque ceux-ci sont vendus par une fondation de droit public;
- e) à l'assainissement d'immeubles vétustes, notamment ceux acquis par les communes à faible capacité financière, en vue de réaliser des logements locatifs à loyers modérés à caractère pérenne;
à l'assainissement d'immeubles de logements à caractère pérenne en vue de réduire les émissions de CO², tout en limitant les majorations de loyer.

³ Les immeubles acquis au moyen des ressources financières provenant de la Banque Nationale doivent être affectés à des logements à loyers modérés à caractère pérenne. Ils ne peuvent pas être aliénés. En revanche, ils peuvent être mis en droit de superficie, si le caractère pérenne des logements est garanti.

⁴ Il est constitué une fondation de droit public chargée de procéder à la réalisation des objectifs fixés aux alinéas 1 et 2, grâce aux ressources financières provenant de la Banque Nationale en vertu de l'alinéa 1. Les investissements de la fondation supérieurs à 1 000 000 F. sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

⁵ La loi fixe les modalités de fonctionnement de la fondation dont le conseil est formé de douze membres désignés par le Conseil d'Etat. Il est composé pour un tiers de représentants d'associations de locataires d'importance cantonale existant depuis 10 ans au moins, proposés par celles-ci, pour un tiers de représentants de coopératives d'habitation ou d'autres institutions sans but lucratif proposés par celles-ci, et pour un tiers de représentants des autorités cantonales et municipales.

Art. 182, alinéas 2 et 3 (nouveaux) Dispositions transitoires

² Dans l'attente de leur affectation en vertu de l'article 160F, les actifs et les dividendes versés par la Banque Nationale Suisse au canton de Genève sont mis en compte dès la date de la publication, dans la Feuille d'avis officielle, du lancement ou, à défaut, dès la date du dépôt de l'initiative, qui est à l'origine de l'article 160F. Ces fonds ne peuvent pas être utilisés autrement que pour les besoins de trésorerie de l'Etat jusqu'à l'entrée en vigueur de cet article. La fondation est, en outre, mise au bénéfice d'une créance à concurrence du montant qui lui est dû en vertu de l'article 160F. Cet article s'applique avec effet immédiat dès son entrée en vigueur, si nécessaire en dérogation à la législation existante.

³ Si dans les douze mois qui suivent l'adoption par le peuple de l'initiative «Pour un financement juste et durable de la politique sociale du logement par l'or de la Banque Nationale Suisse» la loi visée à l'article 160F, alinéa 5, n'est pas entrée en vigueur, le Conseil d'Etat édicte un règlement transitoire portant sur l'organisation de la fondation constituée à l'article 160F, alinéa 4.